



**TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DRESDEN**

Juristische Fakultät - UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen

Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen



Organisation
der Vereinten Nationen
für Bildung, Wissenschaft
und Kultur



**TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DRESDEN**

- UNESCO-Lehrstuhl
- für Internationale Beziehungen
- Technische Universität Dresden

Julia Melnikova

STÄRKUNG DES KULTURGÜTERSCHUTZES

Die Bemühungen der UNESCO um die Reform des
Übereinkommens von 1970

1 / 2016



Julia Melnikova ist Absolventin des Master-Studiengangs „Internationale Beziehungen“ am Zentrum für Internationale Studien der Technischen Universität Dresden. Zurzeit arbeitet sie am Forschungs- und Beratungsinstitut „adelphi“, wo sie sich mit den Fragen der internationalen Umwelt- und Energiepolitik beschäftigt. Die vorliegende Arbeit ist im Seminar „Die Modernisierung des Kulturgutschutzes durch Stärkung des Abwanderungsschutzes und Kulturgüterrückgabe“ des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen entstanden, das im Wintersemester 2014/15 stattfand und von Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer geleitet wurde.

Die Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen widmen sich aktuellen Themen aus den Bereichen UNESCO-Recht und UNESCO-Politik, insbesondere mit Blick auf den Schutz des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt. Darüber hinaus werden aktuelle Fragestellungen aufgeworfen, die Debatten anregen und als Grundlage für weitere Forschung dienen sollen.

Die Beiträge sind kostenlos einsehbar und abrufbar auf der Website des UNESCO-Lehrstuhls: <http://tu-dresden.de/jura/unesco-chair/beitraege>

Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Beiträge des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen, Heft 1, 2016.

ISSN: 2198-0136 (elektr.)

Zitierfähiger Link: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-189355>

Mitteilungen und Manuskripte bisher unveröffentlichter Beiträge richten Sie bitte per Email an: unesco-chair@jura.tu-dresden.de

UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Technische Universität Dresden
Juristische Fakultät
Bergstraße 53
01062 Dresden
Tel.: + 49 351 463 37396
Fax: +49 351 463 37465
Email: unesco-chair@jura.tu-dresden.de
Web: <http://tu-dresden.de/jura/unesco-chair>

Haftungsausschluss

Die Verfasser sind für die Auswahl und Darstellung der Ansichten in den Beiträgen des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen verantwortlich sowie für die darin ausgedrückten Meinungen, welche nicht notwendigerweise denen der UNESCO entsprechen und die Organisation nicht binden.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG	1
II.	DAS UNESCO-ÜBEREINKOMMEN VON 1970	3
III.	NOTWENDIGKEIT DER REFORM DES ÜBEREINKOMMENS VON 1970.....	4
	1. KRITIK AM ÜBEREINKOMMEN	4
	2. REFORMBEDÜRFTNIS (STÄRKUNG VON RÜCKGABEREGELUNGEN)	6
IV.	BEMÜHUNGEN DER UNESCO UM DIE REFORM DES ÜBEREINKOMMENS VON 1970	8
	1. ROLLE DER UNESCO-ORGANE	8
	2. ROLLE DES ZWISCHENSTAATLICHEN KOMITEES (ICPRCP)	14
	3. ROLLE DES BERATENDEN AUSSCHUSSES (Subsidiary Committee)	18
V.	SONSTIGE MASNAHMEN ZUR STÄRKUNG VON RÜCKGABEREGELUNGEN.....	20
	1. MÖGLICHKEIT EINES PROTOKOLLS ZUM UNESCO-ÜBEREINKOMMEN VON 1970	20
	2. MÖGLICHKEIT EINER NEUEN KONVENTION.....	20
VI.	RECHTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNG	22
VII.	FAZIT	23
	LITERATURVERZEICHNIS	24

I. EINLEITUNG

Die Bewahrung des kulturellen Erbes ist eine der wichtigsten Aufgaben der Menschheit. Dennoch leidet Kulturgut an illegalem Handel, wird unrechtmäßig ins Ausland verbracht und nicht an die Ursprungsstaaten zurückgegeben. Mit dem Ziel der Stärkung des Kulturgüterschutzes wird in der Bundesrepublik Deutschland derzeit an einem neuen einheitlichen Gesetz gearbeitet, das alle bestehenden deutschen Gesetze in diesem Problemfeld umfassen soll¹. Das neue Gesetz soll 2016 in Kraft treten². Der momentan vorliegende Gesetzesentwurf wird in den Medien kontrovers diskutiert³.

Das neue Gesetz soll unter anderem der besseren Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut dienen⁴. Dieses Übereinkommen (weiter in der Arbeit auch als UNESCO-Konvention bezeichnet) unterzeichneten die UNESCO-Mitgliedstaaten im Jahr 1970, um das Kulturgut vor illegalem Handel zu schützen. Bis jetzt wurde die Umsetzung der Konvention in Deutschland von der internationalen Gemeinschaft stark kritisiert. Es kam nämlich trotz mehrerer Anträge zur keinen einzigen Rückgabe von Kulturgut an die Ursprungsländer, vor allem wegen des deutschen Listenprinzips (Erfordernis der Eintragung ausländischer Kulturgüter in Listen)⁵.

Allerdings stößt nicht nur die Umsetzung, sondern auch das UNESCO-Übereinkommen an sich auf Kritik. Die Konvention von 1970, die zur Zeit ihrer Entstehung ein bahnbrechendes Rechtsinstrument war, zog neue Vertragsstaaten allerdings nur langsam an und wies viele Mängel auf. Dennoch bemüht sich die UNESCO mit diversen Mitteln seit mehr als 40 Jahren darum, das Übereinkommen zu reformieren. Viele Hoffnungen auf die Verbesserung dessen Implementierung sind mit der Tätigkeit der Vertragsstaatenkonferenz und des von ihr im Jahr 2012 gegründeten beratenden Ausschusses verbunden.

Diese Arbeit verfolgt das Ziel, nach der Darstellung von Schwachstellen des Übereinkommens die Bemühungen der UNESCO um dessen Reform darzustellen und eine literaturbasierte Einschätzung dieser Bemühungen zu geben. Es ist wichtig, die Grenzen der Arbeit zu bestimmen. Aufgrund des begrenzten Umfangs wird nur auf die wichtigsten Bemühungen der UNESCO sowie der zwischenstaatlichen Organe im Detail eingegangen. Wegen der völkerrechtlichen Ausrichtung der Arbeit werden außerdem solche Rechtsinstrumente wie die privatrechtliche UNIDROIT-Konvention von 1995 nicht ausführlich analysiert.

Die Arbeit ist folgendermaßen gegliedert. Zunächst fasst Kapitel B die Schwerpunkte des Übereinkommens kurz zusammen. Im Kapitel C werden Schwachstellen des Übereinkommens dargestellt. Der erste Teil des Kapitels D fokussiert sich auf die Reformbemühungen der UNESCO-Generalkonferenz, des Exekutivrats und des Sekretariats; anschließend werden die Tätigkeiten des Zwischenstaatlichen Komitees und des beratenden Ausschusses analysiert. Kapitel E stellt sonstige Maßnahmen zur Stärkung von Rückgaberegelungen dar, und zwar die Möglichkeit einer neuen Konvention bzw. eines

¹ Bundesregierung, 2015, Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, Stand: 04.11.2015, S. 1.

² Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2015, Referentenentwurf der Kulturgutschutznovelle veröffentlicht, www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2015/09/2015-09-15-bkm-kulturgut.html;jsessionid=7E164ED7290498FB66AF09620322938B.s3t1?nn=811092 (Abruf vom 16.11.2015).

³ S. z.B. Spiegel Online, 2015, Umstrittenes Kulturgutschutzgesetz: Die neue Beruhigungsformel, www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/monika-gruetters-legt-entschaerftes-kulturgutschutzgesetz-vor-a-1052981.html (Abruf vom 16.11.2015); Tagesschau.de, 2015, Neuer Entwurf für Kulturgutschutzgesetz: Ende des Aufschreis? www.tagesschau.de/inland/kulturschutzgesetz-103.html (Abruf vom 16.11.2015).

⁴ Bundesregierung, 2015, Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, Stand: 04.11.2015, S. 51.

⁵ Ebda., S. 51.

Protokolls zum Übereinkommen von 1970. Zuletzt werden in der rechtspolitischen Schlussfolgerung und im Fazit die Hauptergebnisse der Analyse vorgestellt.

II. DAS UNESCO-ÜBEREINKOMMEN VON 1970

Das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut wurde auf der Generalkonferenz der UNESCO am 14. November 1970 in Paris angenommen⁶ und trat im April 1972 in Kraft⁷. Es ist das erste weltweit anwendbare Rechtsinstrument für die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern in Friedenszeiten⁸. Zum Januar 2015 zählt die Konvention 127 Vertragsstaaten⁹.

Die Konvention dient dem Ziel der Verhinderung des rechtswidrigen Kulturgütertransfers sowie der Ermöglichung der Rückführung von Kulturgut durch gesetzliche Maßnahmen der Vertragsstaaten¹⁰. Nach Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsstaaten, die unzulässige Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut zu bekämpfen¹¹, wobei unter unzulässigen Praktiken laut Art. 3 des Übereinkommens die im Widerspruch zu den nationalen gesetzlichen Bestimmungen der Vertragsstaaten stehenden Praktiken verstanden werden¹². Das Übereinkommen ist damit auf Kulturgüter anwendbar, die entgegen einer Export- oder Importvorschrift aus- bzw. eingeführt oder gestohlen wurden¹³.

Die Konvention umfasst drei Hauptschwerpunkte. Erstens haben die Vertragsstaaten nach Art. 5 die Pflicht, Bedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen, um den Kulturgüterschutz sicherzustellen¹⁴. Das soll unter anderem einerseits laut Art. 6 durch die rechtliche Regelung der Ausfuhr sowie andererseits nach Art. 7 lit. (a) durch das Verbot des Erwerbs der rechtswidrig eingeführten Güter durch die Museen oder ähnlichen Einrichtungen gewährleistet werden¹⁵. Zweitens enthält die Konvention die Pflicht der Vertragsstaaten, international zu kooperieren, um nach Art. 9 die Plünderung des kulturellen Erbes zu verhindern¹⁶. Drittens sind die Vertragsstaaten laut Art. 7 lit. (b) (ii) der Konvention verpflichtet, auf Ersuchen des Ursprungsstaats geeignete Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe des Kulturguts zu ergreifen, und nach Art. 13 lit. (b) dafür zu sorgen, dass eine möglichst baldige Rückgabe des unzulässig ausgeführten Kulturguts an den rechtmäßigen Eigentümer erleichtert wird¹⁷.

Zur Zeit ihrer Unterzeichnung war die Konvention ein bahnbrechendes Rechtsinstrument, das der Entwicklung der Diskussion zum Problem des illegalen Handels mit Kulturgut eine bestimmte Form gab¹⁸. Der geschichtliche Kontext der dringenden Notwendigkeit der rechtlichen Regelung auf globaler Ebene und zugleich der sich stark unterscheidenden staatlichen Interessen, der die Schaffung des Übereinkommens prägte, erklärt allerdings den Kompromisscharakter dieses Vertrages¹⁹ und die Vielzahl von Mängeln, die unter anderem dazu beitragen, dass der illegale Handel mit Kulturgut weiterhin blüht²⁰.

⁶ UNESCO Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, 1970, Präambel.

⁷ Planche, 2011, in: Schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.), Die UNESCO-Konvention 1970 und ihre Anwendung / Standortbestimmung und Perspektiven, S. 16.

⁸ Planche, ebda., S. 15.

⁹ UNESCO, 2014, www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/states-parties (Abruf vom 20.01.2015).

¹⁰ Radloff, 2013, Kulturgüterrecht, S. 240.

¹¹ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art 2 Abs. 2.

¹² Ebda., Art 3.

¹³ Jenschke, 2005, Der völkerrechtliche Rückgabeanpruch auf in Kriegszeiten widerrechtlich verbrachte Kulturgüter, S. 73.

¹⁴ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 5.

¹⁵ Ebda., Art. 7 lit. (a).

¹⁶ Ebda., Art. 9.

¹⁷ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 7 lit. (b) (ii) und Art. 13 lit. (b).

¹⁸ O'Keefe, 2007, Commentary on the 1970 UNESCO Convention, S. 166.

¹⁹ Gimbrère, Pronk, 1992, in: Netherlands Yearbook of International Law, S. 230.

²⁰ Planche, a.a.O. (Fn. 7), S. 17.

III. NOTWENDIGKEIT DER REFORM DES ÜBEREINKOMMENS VON 1970

1. KRITIK AM ÜBEREINKOMMEN

Der Ratifikationsprozess verläuft schleppend²¹, obwohl immer weitere Staaten sich dazu entscheiden, die Konvention zu ratifizieren²². Jahrzehnte waren notwendig, bis sich das Übereinkommen in Europa durchsetzte²³. Der Mangel an Ratifikationen besteht immer noch z.B. im asiatisch-pazifischen und afrikanischen Raum²⁴. Eine mögliche Erklärung dafür sind die Schwächen des Übereinkommens, die von Anfang an heftiger Kritik ausgesetzt wurden²⁵.

Die Einschätzung der Konvention variiert in der akademischen Literatur von deren Bezeichnung als „milestone“²⁶ bis zu „dépassée dans son esprit et sa teneur“²⁷ (veraltet im Geist und Inhalt). Insgesamt lassen sich die Kritikpunkte in folgende Kategorien unterteilen: Schwächen im Text und Probleme bei der Implementierung auf nationaler sowie zwischenstaatlicher Ebene. Die Liste der in dieser Arbeit behandelten Kritikpunkte ist nicht abschließend.

Die erste problematische Stelle im Text ist die Definition des Kulturgutes im Art. 1, die als nicht klar genug bezeichnet wird²⁸ und praktisch jedes mögliche Gut von künstlerischem Wert umfasst²⁹. Die Definition bietet somit so viel Interpretationsraum, dass der Schutzbereich nicht fixiert werden kann³⁰. In der Literatur ist auch eine Meinung vertreten, dass eine zu weite Definition des Kulturgutes sowie der Text des Übereinkommens insgesamt bewusst die Ursprungsstaaten von Kulturgütern begünstigen und die Marktstaaten benachteiligen³¹, weil die Ursprungsstaaten zur Schaffung der Konvention wesentlicher beigetragen haben³².

Auch an manchen anderen Stellen lässt die Konvention den Vertragsstaaten einen zu weiten Interpretationsspielraum³³ zu, wodurch das allgemeine Schutzniveau gesenkt wird. Beispiele dafür sind Art. 13 lit. (a), wonach unklar ist, wann und wie die Übertragung des Eigentums der Kulturgüter von den Staaten kontrolliert werden soll, oder unbestimmte Ausweichklauseln „as appropriate for each country“ im Art. 5 oder Art. 10 lit (a) der Konvention³⁴.

Der weitere problematische Artikel des Übereinkommens ist Art. 7 lit. (b) (i), wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Einfuhr von Kulturgut, das aus einem Museum oder einer ähnlichen Einrichtung in einem anderen Vertragsstaat gestohlen worden ist, zu verbieten; die Voraussetzung dafür ist der Nachweis, dass dieses Gut zum Inventar jener Einrichtung gehört³⁵. Dem Artikel nach unterliegt das geforderte Importverbot also „durch das Erfordernis eines bestimmten Diebstahls und der Voraussetzung einer Inventarisierung einer doppelten Einschränkung“³⁶. Dabei werden beispielsweise rechtswidrig ausgegrabene

²¹ Schorlemer, 1992, Internationaler Kulturgüterschutz: Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt, S. 437.

²² O'Keefe, a.a.O. (Fn. 18), S. 2.

²³ Cahn, 2011, in: Schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.), Die UNESCO-Konvention 1970 und ihre Anwendung / Standortbestimmung und Perspektiven, S. 97.

²⁴ Planche, a.a.O. (Fn. 7), S. 20.

²⁵ O'Keefe, a.a.O. (Fn. 18), S. 1.

²⁶ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 227.

²⁷ O'Keefe, a.a.O. (Fn. 18), S. 147.

²⁸ Schorlemer, a.a.O. (Fn. 21), S. 443.

²⁹ Lehman, 1997, in: Arizona Journal of International and Comparative Law, S. 542.

³⁰ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 238.

³¹ Podesta, 2008, in: Cardozo Journal of International and Comparative Law, S. 473.

³² Podesta, ebda., S. 468.

³³ Schorlemer, a.a.O. (Fn. 21), S. 433.

³⁴ Schorlemer, ebda., S. 434.

³⁵ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 7 lit. (b) (i).

³⁶ Halsdorfer, 2008, Privat- und kollisionsrechtliche Folgen der Verletzung von Kulturgüterschutznormen auf der Grundlage des UNESCO-Kulturgutübereinkommens 1970, S. 353.

archäologische Güter, die nicht Gegenstand eines Inventars sind, mit diesem Artikel nicht abgedeckt³⁷. Weder fallen private Güter in den Anwendungsbereich dieses Artikels³⁸.

Zu kritisieren sind auch die Artikel zur Rückgabe von Kulturgütern. Zwar verpflichten sich die Vertragsstaaten nach Art. 7 lit. (b) (ii) des Übereinkommens, auf Ersuchen des Ursprungsstaats geeignete Maßnahmen zur Wiedererlangung und Rückgabe zu ergreifen³⁹, vermittelt diese Formulierung nur eine vage Vorstellung von den konkreten Pflichten der Vertragsstaaten⁴⁰. Es ist außerdem umstritten, ob der Rückgabeanspruch nach Art. 7 lit. (b) (ii) „sich nur auf die Fälle des Art. 7 lit. (b) (i) beziehen oder auch die Fälle des Art. 7 lit. (a) einschließen soll“⁴¹. Eine weitere mögliche Beschränkung des Rückgabeanspruchs ist Art. 5 lit. (b) des Übereinkommens, der so interpretiert werden kann, dass die Rückgabe nur dann erfolgt, wenn das Gut im nationalen Verzeichnis enthalten wird⁴². Laut einer anderen Interpretation ist die Verknüpfung zwischen dem Art. 7 lit. (b) (ii) und dem Art. 5 lit. (b) im Übereinkommen nicht angelegt⁴³. Ebenfalls vage Pflichten enthält Art. 13 lit. (b), der die Staaten dazu verpflichtet, „dafür zu sorgen“, dass ihre Dienststellen zusammenarbeiten, um eine baldige Rückgabe zu erleichtern⁴⁴.

Zuletzt enthält die Konvention keine Regelungen in Bezug auf Transitländer⁴⁵, die allerdings eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgut spielen sollten. Es fehlen ebenfalls Bestimmungen zur möglichen Rückwirkung des Vertrages⁴⁶. Das sorgte für die Unzufriedenheit mehrerer Staaten, insbesondere ehemaliger Kolonien, z.B. Obervolta (Burkina Faso), das aus diesem Grund gegen die Konvention stimmte⁴⁷. Andererseits sind manche Staaten wie z.B. Thailand nicht willens, die Konvention zu ratifizieren, aus Angst, dass sie rückwirkend angewendet wird⁴⁸. Diese Angst ist allerdings unbegründet, weil das Übereinkommen nicht das Ziel verfolgt, den Kulturgütertransfer vor 1970 zu revidieren⁴⁹.

Erstens ist die Konvention in nationalen Rechtsordnungen nicht unmittelbar anwendbar⁵⁰ (was allerdings nicht unüblich im Völkerrecht ist), d.h. sie kann nach herrschender Meinung keine Grundlage für Rechtsentscheidungen ohne nationale Durchführungsbestimmungen bilden. Das ist aber „aus der Sicht der umfassenden präventiven Kulturgüterschutzes“ bedauerlich⁵¹, weil den Vertragsstaaten gewisse Freiheit bei der Gestaltung der Umsetzungsgesetzgebung eingeräumt wird⁵².

Zweitens war die Implementation für manche Staaten wegen der Inkompatibilität der Konvention mit den nationalrechtlichen Vorschriften und der Notwendigkeit deren Änderung problematisch. Der Art. 7 lit. (b) (ii) des Übereinkommens war z.B. mit dem finnischen oder dem niederländischen Privatrecht inkompatibel, der gutgläubige Käufer anders behandelte, als die Konvention dies vorsieht⁵³. Der tiefe Eingriff der Konvention in die nationale Zivilrechtsordnung⁵⁴, der oft eine innerstaatliche Neuordnung mehrerer privatrechtlicher

³⁷ Planche, a.a.O. (Fn. 7), S. 21.

³⁸ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 244.

³⁹ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 7 lit. (b) (ii).

⁴⁰ Lehman, a.a.O. (Fn. 29), S. 541.

⁴¹ Halsdorfer, a.a.O. (Fn. 36), S. 369.

⁴² Halsdorfer, ebda., S. 373.

⁴³ Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Gesetze zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 (BT-Drs. 17/13378) vom 29.4.2013, S. 30.

⁴⁴ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 13 lit. (b).

⁴⁵ Schorlemer, a.a.O. (Fn. 21), S. 432.

⁴⁶ Prott, 2012, Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention: An Evaluation 40 years after its adoption, S. 4.

⁴⁷ Planche, a.a.O. (Fn. 7), S. 22.

⁴⁸ O'Keefe, a.a.O. (Fn. 18), S. 9.

⁴⁹ O'Keefe, ebda., S. 22.

⁵⁰ Radloff, a.a.O. (Fn. 10), S. 239.

⁵¹ Schorlemer, a.a.O. (Fn. 21), S. 443.

⁵² Torsen, 2005, in: The Journal of Arts Management, Law, and Society, S. 90.

⁵³ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 240 und 248.

⁵⁴ Radloff, a.a.O. (Fn. 10), S. 242.

Aspekte verlangt⁵⁵, macht das Übereinkommen zu den umstrittensten Verträgen im Bereich des Kulturgüterschutzes⁵⁶. Die Konvention verlangt eine gewisse staatliche Einmischung in den privaten Kunsthandel⁵⁷, was kritisch gesehen wird. Besondere Probleme löst die Notwendigkeit der Änderung nationalrechtlicher Vorschriften für die Bundesstaaten aus, weil die Beziehungen zwischen Bund und Ländern teilweise neugeregelt werden müssen⁵⁸.

Das Übereinkommen ist stärker auf Exportrestriktionen fokussiert und enthält nur sehr eingeschränkte Importrestriktionen⁵⁹. Das war ein Zugeständnis für die Importstaaten, denen politischer und wirtschaftlicher Wille fehlte, harte Importrestriktionen einzuführen⁶⁰. Problematisch dabei ist, dass viele Exportstaaten reich an Kulturgut, aber finanziell schwach sind. Ihnen fehlen finanzielle, administrative und technische Ressourcen, um Verzeichnisse der nationalen Kulturgüter zu pflegen⁶¹ und zu überwachen⁶². Ebenso tragen laut Art. 7 lit. (b) (ii) ersuchende Staaten sämtliche Kosten für das Rückgabeverlangen⁶³, was ein wesentliches Hindernis für finanziell schwache Staaten darstellt.

Die Konvention löst die „Erweiterung des Geltungskreises der jeweils nationalen Regelungen auf die anderen Vertragsstaaten“ aus, weil sich die Rechtmäßigkeit der Ausfuhr nach dem Recht der Ursprungsstaaten richtet, das von den anderen Vertragsstaaten beachtet werden muss⁶⁴. In der Literatur werden solche externen Rechtseffekte („allowing other countries laws to control their actions“) teilweise kritisch gesehen⁶⁵. Die USA z.B. kritisierten die Notwendigkeit, laut Art. 8 der Konvention Strafen für Verstöße gegen ausländische Gesetze einzuführen⁶⁶.

Für die EU-Staaten war außerdem die Frage der Kompatibilität der Konvention mit dem EU-Recht von großer Bedeutung⁶⁷. Der Art. 35 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) verbietet alle mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten⁶⁸. Allerdings sind laut Art. 36 des AEUV die Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen aus Gründen des Schutzes des nationalen Kulturguts gerechtfertigt⁶⁹, was für die Kompatibilität der zwei Verträge spricht.

Insbesondere große Importstaaten sehen die im Artikel 7 (b) (i) aufgeführten Importrestriktionen und die damit verbundene Güterüberwachung an der Grenze als einen potenziell zu großen bürokratischen, personellen und finanziellen Aufwand für die Zollbehörden⁷⁰.

2. REFORMBEDÜRFNIS (STÄRKUNG VON RÜCKGABEREGELUNGEN)

Wegen der Mängel der Konvention wurde es kurz nach deren Entstehung klar, dass sie durch Maßnahmen seitens der UNESCO und der Vertragsstaaten reformiert werden soll. Als

⁵⁵ Radloff, ebda., S. 239.

⁵⁶ Odendahl, 2005, Kulturgüterschutz/Entwicklung, Struktur und Dogmatik eines ebenenübergreifenden Normensystems, S. 176.

⁵⁷ Schorlemer, a.a.O. (Fn. 21), S. 435.

⁵⁸ Schorlemer, ebda., S. 435.

⁵⁹ Schorlemer, ebda., S. 427.

⁶⁰ Torsen, a.a.O. (Fn. 52), S. 91.

⁶¹ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 236.

⁶² Halsdorfer, a.a.O. (Fn. 36), S. 354.

⁶³ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 7 lit. (b) (ii).

⁶⁴ Radloff, a.a.O. (Fn. 10), S. 240.

⁶⁵ Podesta, a.a.O. (Fn. 31), S. 464.

⁶⁶ Gordon, 1971, in: Harvard International Law Journal, S. 551.

⁶⁷ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 245.

⁶⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), 2009, Art. 34.

⁶⁹ Ebda., Art. 36.

⁷⁰ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 239.

besonders bedeutsam erscheint die Notwendigkeit der Stärkung von Rückgaberegelungen, weil die Rückgabe von Kulturgütern in der Praxis immer noch problematisch verläuft⁷¹.

Für die Effektivität der Rückgabeverfahren gibt es zwei Hauptoptionen. Zum einen kann das durch die Stärkung der schwachen Rückgaberegelungen des UNESCO-Übereinkommens von 1970 erfolgen. Aus den oben aufgelisteten Mängeln der Konvention beziehen sich folgende auf die Rückgaberegelungen: die Unklarheit der Pflichten der Vertragsstaaten Art. 7 lit. (b) (ii) sowie Art. 13 lit. (b); der begrenzte Anwendungsbereich des Art. 7 lit. (b) (i) (insbesondere die fehlende Regelung der rechtswidrig ausgegrabenen archäologischen Güter); hohe Kosten der Rückgabeersuchen für Ursprungsstaaten; die mit nationalem Recht nicht kompatible Regelung des gutgläubigen Erwerbs. Der zwischenstaatliche Charakter der Konvention bedeutet außerdem, dass die Rückgabeansprüche nur durch die Staaten und nicht z.B. durch kulturelle Gruppen geltend gemacht werden können, was Probleme für Minderheiten und indigene Völker bereitet⁷².

Zum anderen sollen Rückgaberegelungen durch die Erhöhung der Effektivität nationaler Durchführungsgesetze gestärkt werden. Die deutsche Umsetzung der Konvention stößt z.B. auf Kritik⁷³, weil das deutsche Kulturgüterrückgabegesetz Rückgabevoraussetzungen enthält, die das UNESCO-Übereinkommen nicht vorsieht⁷⁴. Beispiel dafür ist die Forderung, dass ein Kulturgut nach § 6 Abs. 2 in „ein Verzeichnis des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes aufgenommen worden ist“, das „im Bundesgebiet ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglich sein“ muss⁷⁵. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Reform der nationalen Durchführungsgesetze, so dass sie den Zielen des UNESCO-Übereinkommens am besten entsprechen.

⁷¹ Vgl. Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 31.

⁷² Halsdorfer, a.a.O. (Fn. 36), S. 369.

⁷³ Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 31.

⁷⁴ Ebda., S. 30.

⁷⁵ Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG des Rates vom 15. März 1993 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern (Kulturgüterrückgabegesetz - KultGüRückG) v. 18.05.2007 (BGBl. I S. 757, 2547), geändert durch Art. 2 Abs. 8 G v. 6.6.2013 I 1482 (BGBl. I S. 1482), § 6 Abs. 2.

IV. BEMÜHUNGEN DER UNESCO UM DIE REFORM DES ÜBEREINKOMMENS VON 1970

1. ROLLE DER UNESCO-ORGANE

Die UNESCO-Organe sind bemüht, die Implementierung der Konvention von 1970 voranzutreiben. Dabei spielt das periodische Berichtsverfahren eine wichtige Rolle: Art. 16 des Übereinkommens von 1970 sieht die periodische Abgabe von Berichten vor, in denen jeweils ein Vertragsstaat die UNESCO-Generalkonferenz über die von ihm getroffenen gesetzlichen und administrativen Maßnahmen zur Implementation der Konvention informieren soll⁷⁶. Im Prozess der Einschätzung dieser Berichte sind folgende UNESCO-Organe beteiligt: der Generaldirektor und der Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen studieren jeweils die Berichte der Vertragsstaaten und reichen ihre Kommentare dazu beim Exekutivrat ein, der Vorschläge bezüglich der Verbesserung der Implementierung des Übereinkommens der Generalkonferenz vorlegt⁷⁷. Die Generalkonferenz fasst die Vorschläge in einer Resolution zusammen, die an die Mitgliedstaaten, die UN und die nationalen UNESCO-Kommissionen weitergeleitet wird⁷⁸.

Zunächst werden hier die wichtigsten Punkte der Resolutionen der Generalkonferenz zur Verbesserung der Implementierung der Konvention dargestellt. Anschließend sind die Bemerkungen zum Effekt der verabschiedeten Resolutionen zu finden.

Die Prüfung der ersten Berichte fand 1978 statt. Das Abkommen wurde damals nur von 39 Staaten ratifiziert⁷⁹, darunter fast nur von kunstexportierenden Staaten, weil die Importstaaten nicht willens waren, ihre Kunstmärkte zu begrenzen⁸⁰. Das reduzierte die Funktionsfähigkeit des Abkommens. Aus diesem Grund rief die UNESCO-Generalkonferenz in ihrer 20. Sitzung die Nichtvertragsstaaten dazu auf, das Abkommen zu ratifizieren⁸¹. Der zweite wichtige Punkt war das Verständnis der Komplikationen, die auf nationaler Ebene die Ratifikation verhinderten bzw. die Implementierung verlangsamten. Deswegen wurde der UNESCO-Generaldirektor damit beauftragt, weitere Informationen zur Implementierung des Übereinkommens zu sammeln, damit der Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen auf deren Basis Verbesserungsvorschläge ausarbeiten könnte⁸².

Als Antwort auf die Resolution der Generalkonferenz 1978 beauftragte die UNESCO zwei Juristen, Frau Dr. L.V. Prott und Herrn P. J. O'Keefe mit einer Studie zu den Problemen der Vertragsstaaten bei der Implementierung des Abkommens. Die Ergebnisse der Studie wurden im März 1983 von den teilweise die Vertragsstaaten und teilweise internationale Organisationen repräsentierenden Experten analysiert, die konkrete Verbesserungsvorschläge formulierten⁸³. Diese Vorschläge wurden von dem UNESCO-Generaldirektor vervollständigt⁸⁴ und fanden 1983 in der Resolution der 22. Generalkonferenz ihren Niederschlag. Die Generalkonferenz regte die Vertragsstaaten zur Schließung von Regionalabkommen an, um gegen illegalen Handel mit Kulturgut auf regionaler Ebene effektiver zu kämpfen⁸⁵, und appellierte an die durch diplomatische

⁷⁶ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 16.

⁷⁷ UNESCO Exekutivrat, 2011, Implementation of standard-setting instruments (187 EX/20), Part III, Summary.

⁷⁸ UNESCO Generalkonferenz, 1978, Reports of Member States (20C/84), Para. 8.

⁷⁹ UNESCO Generalkonferenz, 1978, Reports of Member States (20C/84), Add. 2, Para. 25.

⁸⁰ Lehman, a.a.O. (Fn. 29), S. 540.

⁸¹ UNESCO Generalkonferenz, 1978, 20C/Resolution 4/7.6/4, Para. 1.

⁸² Ebda., Para. 2.

⁸³ UNESCO Konsultation zu illegalem Handel mit Kulturgut, 1983, Preparation of proposals for strengthening action, at the national and international levels, to combat more effectively illicit traffic of cultural property (CLT/CH/CS.51/3), Para. 1.

⁸⁴ UNESCO Exekutivrat, 1983, Committee on Conventions and Recommendations, Proposals for the implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (116 EX/CR/CLT/1), Para. 17.

⁸⁵ UNESCO Generalkonferenz, 1983, 22C/Resolution 11.4., Para. 2.

Immunität geschützten Personen, Gesetze der Empfangsstaaten bezüglich des Kulturgüterexports zu beachten⁸⁶. Da die meisten damaligen Vertragsstaaten wirtschaftlich und finanziell zu schwach waren, um den Verpflichtungen aus der Konvention nachzukommen⁸⁷, forderte die Generalkonferenz die Staaten, wo illegal exportierte Kulturgüter oft zu finden waren, dazu auf, den schwachen Staaten Assistenz bei der Erstellung nationaler Verzeichnisse sowie bei der Ausbildung der Fachkräfte zu leisten⁸⁸. Weitere Vorschläge der Experten, die sich in dieser Resolution der Generalkonferenz nicht widerspiegeln, umfassten z.B. die Erstellung der Listen mit Exportkontrollen unterliegenden Kulturgütern durch jeden Vertragsstaat und die Weiterleitung deren an die Zollbehörden; die Schaffung eines international anerkannten Exportzertifikates und eines Informationssystems für potenzielle Kulturgutschmuggler⁸⁹.

Im Jahr 1987 wurden in der 24. Sitzung der Generalkonferenz weitere Berichte geprüft. Die neue Resolution der Generalkonferenz enthielt den Appell an den Generaldirektor, den Staaten „all possible assistance“ bei der Erstellung von Inventaren sowie der Ausbildung der Fachkräfte zu gewährleisten⁹⁰. Außerdem hob die Generalkonferenz die Rolle der effektiven Importregelung durch kunstimportierende Staaten hervor⁹¹. Ein weiterer wichtiger Punkt war die Unterstützung des Austausches der zum illegalen Kulturguttransfer relevanten Informationen, u.a. der Listen gestohlener Objekte⁹². Bezüglich der Rückgabe äußerte sich die Generalkonferenz für den Abschluss bilateraler Verträge⁹³, die den Rückgabeprozess ermöglichen würden.

1995 kam das Berichtsverfahren in die dritte Runde. In der 28. Sitzung forderte die Generalkonferenz erneut die Staaten auf, regionale Kooperation zum Kampf gegen illegalen Handel mit Kulturgut zu verstärken und bilaterale Abkommen für die Rückgabe abzuschließen⁹⁴. Neu war der Appell, die neugeschaffene UNIDROIT Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter zu unterzeichnen⁹⁵, die privatrechtliche Lücken des Übereinkommens von 1970 schließen musste.

Im Oktober 2003 äußerte die Generalkonferenz zum ersten Mal ihre Zufriedenheit mit Zahl der Vertragsstaaten des Übereinkommens, die sich zum 1. Juli 2003 auf 100 Staaten belief⁹⁶. Die Regelmäßigkeit des Berichtsverfahrens wurde in dieser Resolution auf 4 Jahre festgelegt, wobei das Sekretariat aufgefordert wurde, den Staaten bei der Vorbereitung der Berichte Hilfe zu leisten⁹⁷. Neu war der Appell an den Generaldirektor, seine Vorschläge für die Stärkung des Mandates des Zwischenstaatlichen Komitees zur Förderung der Rückgabe illegal erworbener Kulturgüter in ihre Ursprungsländer (ICPRCP) dem Exekutivrat vorzulegen, um die Rückgabe der gestohlenen oder rechtswidrig ausgeführten Kulturgüter zu fördern⁹⁸.

Nach der Prüfung weiterer Berichte 2007 befasste sich die 28. Generalkonferenz mit einem relativ neuen Problem, dem gestiegenen illegalen Handel mit Kulturgut im Internet. Um diesen zu bekämpfen, appellierte die Generalkonferenz an die Staaten, die von der UNESCO in Kooperation mit INTERPOL und dem Internationalen Museumsrat (ICOM) entwickelten „Basic Actions concerning Cultural Objects being offered for Sale over the

⁸⁶ Ebda., Para. 3.

⁸⁷ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 228.

⁸⁸ UNESCO Generalkonferenz, 1983, 22C/Resolution 11.4., Para. 4.

⁸⁹ Schorlemer, a.a.O. (Fn. 21), S. 439.

⁹⁰ UNESCO Generalkonferenz, 1987, 24 C/Resolution 11.3., Para. 2.

⁹¹ Ebda., Para. 3.

⁹² UNESCO Generalkonferenz, 1987, 24 C/Resolution 11.3., Para. 4.

⁹³ Ebda., Para. 6.

⁹⁴ UNESCO Generalkonferenz, 1995, 28 C/Resolution 3.11., Para. 3 und 4.

⁹⁵ Ebda., Para. 5.

⁹⁶ UNESCO Generalkonferenz, 2003, 32C/Resolution 38, Präambel.

⁹⁷ Ebda., Para. 3 und 4.

⁹⁸ Ebda., Para. 9.

Internet“ anzuwenden⁹⁹. Die bis zum heutigen Zeitpunkt letzte Prüfung der Berichte fand 2011 statt. In der 36. Sitzung wiederholte die Generalkonferenz den Aufruf, die UNIDROIT Konvention sowie das ICPRCP aktiver zu nutzen¹⁰⁰.

Das Berichtsverfahren und die Analyse der Berichte zeigten, die Implementierung des Übereinkommens sei zwar nicht unproblematisch, aber nicht unmöglich, solange der politische Wille vorhanden ist¹⁰¹. Diverse Staaten informierten die UNESCO über Probleme, die sie an der Ratifikation hinderten, andere berichteten, welche Lösungen sie fanden¹⁰². Die Bemühungen der Generalkonferenz können insofern positiv eingeschätzt werden, dass die Konvention trotz des zuerst schleppenden Ratifikationsprozesses mittlerweile eine große Anzahl von Vertragsstaaten zählt. Dies wurde von Dr. Prott im Jahr 2012 als ein großer Erfolg bezeichnet¹⁰³. Allerdings kann keine internationale Konvention einen großen Effekt haben, „unless supported by adequate national legislation and a comprehensive programme for the protection and preservation of cultural heritage“¹⁰⁴. Die Generalkonferenz kann die Wirksamkeit nationaler Maßnahmen aber nicht immer beeinflussen, weil völkerrechtliche Verträge auf nationaler Ebene nur begrenzt durchsetzbar sind.

Der interne Aufsichtsdienst der UNESCO (UNESCO Internal Oversight Service) schätzte die Überwachung der Konvention als nicht besonders effektiv ein¹⁰⁵. Die Berichte der Vertragsstaaten unterscheiden sich stark in der Qualität, deren Anzahl ist gering, es gab keine Überprüfung der in den Berichten enthaltenen Informationen und kaum Nachkontrollen¹⁰⁶. Die Seltenheit des Berichtsverfahrens ist eine weitere Schwäche des Überwachungsmechanismus. Trotz der Kritik am Berichtsverfahren setzen die Resolutionen der UNESCO-Generalkonferenz den wichtigen Rahmen für die operative Tätigkeit anderer UNESCO-Organe¹⁰⁷.

Neben den Resolutionen sind Deklarationen und Empfehlungen der Generalkonferenz zur Stärkung der Konvention von Bedeutung, allerdings sind sie rechtlich unverbindlich. Zu erwähnen sind z.B. die Empfehlung betreffend den internationalen Austausch von Kulturgütern (Recommendation concerning the International Exchange of Cultural Property) von 1976 oder die Empfehlung zum Schutz von beweglichem Kulturgut (Recommendation for the Protection of Movable Cultural Property) von 1978. Da die Konvention von 1970 keine retroaktive Wirkung entfaltet und die Rückgaberegelungen, wie oben bereits erwähnt, gestärkt werden müssen, füllen manche Deklarationen und Empfehlungen diese Lücke. Im Jahre 1982 empfahl die Generalkonferenz z.B. die Rückgabe des Parthenon-Frieses an Griechenland¹⁰⁸. Aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit können die erwähnten Empfehlungen nicht ausführlicher behandelt werden. Wichtiger erscheint der Deklarationsentwurf zu dem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg verbrachten Kulturgut.

Die UNESCO beschäftigte sich seit 1999 mehr als neun Jahre mit Kulturgütern, die im Zweiten Weltkrieg verbracht wurden¹⁰⁹. Auf Initiative des ICPRCP, auf das später in dieser Arbeit näher eingegangen wird, veranstaltete das UNESCO-Sekretariat 2000 und 2002 Expertentreffen zu diesem Thema¹¹⁰. Die im Ergebnis verfassten XIII Prinzipien waren als

⁹⁹ UNESCO Generalkonferenz, 2007, 34 C/Resolution 45, Para. 3.

¹⁰⁰ UNESCO Generalkonferenz, 2011, 36C/Resolution 102, Para. 2 und 4.

¹⁰¹ Gimbrère, Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 240.

¹⁰² Gimbrère, Pronk, ebda., S. 237.

¹⁰³ Prott, a.a.O. (Fn. 46), S. 3.

¹⁰⁴ Bouchenaki, 2009, in: Museum International, S. 140.

¹⁰⁵ UNESCO Internal Oversight Service, 2014, Evaluation Report on the 1970 Convention (IOS/EVS/PI/133REV.4), S. IV.

¹⁰⁶ Ebda., S. IV.

¹⁰⁷ Vgl. UNESCO Exekutivrat, 2005, Report by the Director-General on a strategy to facilitate the restitution of stolen or illicitly exported cultural property (171 EX/14) Add., Summary.

¹⁰⁸ Greenfield, 1995, The Return of Cultural Treasures, S. 67.

¹⁰⁹ Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 43.

¹¹⁰ UNESCO Exekutivrat, a.a.O. (Fn. 107), Add., Annex IV, Para. 1 und 4.

rechtlich unverbindliche Leitlinien gemeint, die den Staaten bei der Führung bilateraler und multilateraler Verhandlungen helfen sollten¹¹¹. Diese Prinzipien schrieben u.a. dem für die Verbringung der Kulturgüter verantwortlichen Staat vor, die verbrachten Objekte zu finden und sie „to the competent authorities of the territory from which they were removed“ zurückzugeben¹¹²; dem Staat, wo ein Kulturgut sich befindet, ihre Rückgabe zu sichern und ihren Export vor der Rückgabe zu verbieten¹¹³; und dem Ursprungsstaat, das Kulturgut der dazu berechtigten Person oder Einheit zurückzugeben¹¹⁴. Im Falle der Unmöglichkeit der Rückgabe sah Prinzip X die materielle Kompensation für diese Person oder Einheit seitens des verantwortlichen Staates vor¹¹⁵. Prinzip XII enthielt das Verbot der Einbehaltung von Kulturgütern als Kriegsreparation¹¹⁶.

Die Prinzipien wurden der UNESCO-Generalkonferenz 2005 vorgelegt. Die beschloss, dass die Prinzipien infolge einer zwischenstaatlichen Debatte überarbeitet werden sollen, damit eine „Declaration of Principles“ verabschiedet wird¹¹⁷. Da die Debatte problematisch verlief, verschob 2007 die Generalkonferenz den Beschluss um zwei Jahre¹¹⁸. Während des Treffens der nationalen Experten 2009 wurde allerdings wieder kein Konsensus erzielt: die Debatte um die überarbeiteten elf Prinzipien scheiterte vor allem an der Forderung der Russischen Föderation, das Verbot der Einbehaltung von Kulturgut als Reparation durch eine Ausnahmeklausel zu ergänzen: laut dieser Klausel konnte Kulturgut als Kompensation für zerstörte oder verlorene Kulturgüter beansprucht werden¹¹⁹. Ebenfalls wurde der Vorschlag Polens abgelehnt, die Bestimmungen zum Verhältnis der Deklaration zum Völkerrecht (Prinzip XI) durch das Recht der Staaten auf Restitution der zerstörten oder unwiederbringlich verlorenen Kulturgüter zu ergänzen¹²⁰. Weder wurde der Änderungsvorschlag der Türkei angenommen, die Anerkennung der Rückgabe an das Ursprungsland als ein allgemeines Völkerrechtsprinzip in der Präambel zu verankern¹²¹. Ohne Konsensus wurde der Deklarationsentwurf von der Generalkonferenz 2009 lediglich zur Kenntnis genommen¹²². Die Deklaration wäre ein bedeutender Schritt zur Stärkung von Rückgaberegeln, wenn man die große Zahl der im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg verbrachten Objekte betrachtet. Nichtsdestoweniger ist die Diversität der staatlichen Interessen sowie die politische Sensibilität des behandelten Problems bis jetzt zu groß¹²³, um einen Konsensus zu erreichen.

Der UNESCO-Exekutivrat ist für die Umsetzung des Programms verantwortlich, das von der Generalkonferenz angenommen wird¹²⁴. Die Konvention gegen illegalen Handel mit Kulturgut sieht kein Überwachungsorgan dieses Vertrages vor, weswegen wurde die Überwachung zum großen Teil durch den Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen, den Unterausschuss des Exekutivrats, wahrgenommen¹²⁵. Seit 1983 formulierte der Ausschuss Vorschläge für die Implementation der Konvention anhand der

¹¹¹ UNESCO Exekutivrat, a.a.O. (Fn. 107), Add., Annex IV, Para. 7.

¹¹² Ebda., Add., Annex IV, Principles relating to cultural objects displaced in relation to the Second World War, S. 7, Prinzip IV.

¹¹³ Ebda., S. 6, Prinzip III.

¹¹⁴ Ebda., S. 9, Prinzip VII.

¹¹⁵ Ebda., S. 10, Prinzip X.

¹¹⁶ Ebda., S. 11, Prinzip XII.

¹¹⁷ UNESCO Generalkonferenz, 2005, 33C/Resolution 45, Para. 1 und 2.

¹¹⁸ UNESCO Generalkonferenz, 2007, 34C/Resolution 43, Para. 2.

¹¹⁹ UNESCO Exekutivrat, 2009, Report by the Director-General on the preparation of a draft declaration of principles relating to cultural objects displaced in connection with the Second World War, 181 EX/53 Add., Annex IV, S. 2.

¹²⁰ UNESCO Exekutivrat, 2009, Report by the Director-General on the preparation of a draft declaration of principles relating to cultural objects displaced in connection with the Second World War, 181 EX/53 Add., Annex IV, S. 3.

¹²¹ Ebda., S. 2.

¹²² Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 43.

¹²³ UNESCO Generalkonferenz, 2005, Cultural objects displaced in connection with the Second World War (33C/47), Annex IV, S. 2.

¹²⁴ Verfassung der UNESCO, 1945, geändert am 01.11.2001, Art. V Abs. 6 lit. (b).

¹²⁵ Shyllon, 2012, in: International Journal of Cultural Property, S. 586.

Analyse der Berichte der Mitgliedstaaten, die sich teilweise in den Resolutionen der Generalkonferenz wiederfanden¹²⁶.

Ebenfalls unter Kontrolle des Exekutivrats wird ein weiteres de-facto Überwachungsorgan der Konvention einberufen, die Vertragsstaatenkonferenz (Meeting of States Parties), die nach dem Beschluss des Exekutivrats zum ersten Mal 2003¹²⁷ und dann 2012 zusammentrat¹²⁸. Die Sitzungen dieses Organs dienen als Forum, wo von den Vertragsstaaten getroffene Maßnahmen ausführlich analysiert werden, um durch den Informationsaustausch die Implementation der Konvention zu optimieren¹²⁹. Bei der Sitzung der Vertragsstaatenkonferenz 2012 wurden außerdem solche wichtigen Vorschläge für die Stärkung der diskutiert wie die Möglichkeit der Revision der Konvention oder eines Protokolls dazu sowie die Option der Gründung eines Überwachungsorgans¹³⁰. Auf die Ergebnisse dieser Diskussionen wird später in dieser Arbeit Bezug genommen. 2012 wurde der Beschluss gefasst, Sitzungen der Vertragsstaatenkonferenz einmal pro zwei Jahre einzuberufen¹³¹, mit der nächsten Sitzung 2015. Außerdem fand 2013 auf Initiative des UNESCO-Generaldirektors die Sondersitzung der Vertragsstaatenkonferenz (Extraordinary Meeting of States Parties) statt, mit dem Mandat, die Mitglieder der neu gegründeten beratenden Ausschusses (Subsidiary Committee) zu wählen¹³².

Die UNESCO-Abteilung für die Verträge zum Schutz des Kulturerbes dient als Sekretariat der Konvention von 1970. Die Implementierung der Konvention wird vom Personal im UNESCO-Hauptsitz (ein Festmitarbeiter und temporäre Fachkräfte) sowie den Fachspezialisten der nationalen UNESCO-Kommissionen wahrgenommen und von dem Generaldirektor geleitet¹³³.

UNESCO-Generaldirektoren trugen durch ihre Reden und Appelle zur Stärkung der Konvention bei. Ein Beispiel dafür ist der Appell des Generaldirektors Amadou-Mahtar M'Bow am 7. Juni 1978 zur Rückgabe des unersetzbaren Kulturerbes an diejenigen, die es geschaffen haben¹³⁴. In seinem Appell betonte er das Recht der Menschen, denen ihr Kulturerbe entzogen wurde, „to recover these cultural assets which are part of their being“¹³⁵. Zumindest Kulturgüter, die am besten die Kultur des Ursprungslandes repräsentieren und von entscheidender Bedeutung für dieses Land sind, sollen zurückgegeben werden¹³⁶. Er appellierte u.a. an die Regierungen der UNESCO-Mitgliedstaaten, bilaterale Abkommen zur Rückgabe von Kulturgut zu schließen sowie langfristige Leihgaben und Käufe zwischen betroffenen Einrichtungen zu fördern, um einen fairen Austausch von Kulturgütern zu gewährleisten; an die Museen und ähnliche Einrichtungen, strenge Verhaltenskodexe anzunehmen; an die Individuen, die für die Bewahrung des Kulturguts zuständig sind, es an die Ursprungsländer zurückzugeben, und an die Journalisten, die Idee der Rückgabe des Kulturguts an die Ursprungsländer zu verbreiten¹³⁷. Dieser Appell fand in der Tätigkeit des

¹²⁶ Vgl. UNESCO Generalkonferenz, 1983, Proposals for the implementation of the convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (22C/93), S. 1, Summary.

¹²⁷ UNESCO Exekutivrat, 2002, Decisions adopted by the Executive Board at its 165th Session, 165 EX/Decision 6.2, Para. 9 lit. (b).

¹²⁸ Shyllon, a.a.O. (Fn. 125), S. 585.

¹²⁹ Shyllon, ebda., S. 585.

¹³⁰ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, 2012, Proposals concerning the follow-up on the implementation of the Convention (C70/12/2.MSP/6), Teil I, II und III.

¹³¹ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, 2012, Rules of Procedure, Art. 14 Abs. 1.

¹³² Sondersitzung der Vertragsstaatenkonferenz, 2013, C70/13/Extra.MSP/Resolution 4, Para. 3.

¹³³ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 23.

¹³⁴ Williams, 1984, in: The International Journal of Museum Management and Curatorship, S. 124.

¹³⁵ Appell des UNESCO-Generaldirektors Amadou-Mahtar M'Bow, 1978, A Plea for the Restitution of an irreplaceable cultural Heritage to those who created it, <http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000346/034683eb.pdf> (Abruf vom 20.01.2015), S. 2.

¹³⁶ Ebda., S. 2.

¹³⁷ Appell des UNESCO-Generaldirektors, a.a.O. (Fn. 140), S. 3.

ICPRCP seinen Niederschlag¹³⁸.

Das UNESCO-Sekretariat bemüht sich neben der Teilnahme am Berichtsverfahren und der Förderung des Dialoges unter den Vertragsstaaten um die Stärkung der Konvention von 1970 durch folgende Aktivitäten und Maßnahmen: 1) Entwicklung von rechtlichen und praktischen Instrumenten; 2) Capacity-Building-Maßnahmen; 3) Informationsarbeit (Awareness Raising); 4) Maßnahmen in Notsituationen; 5) Kooperation mit Partnerorganisationen¹³⁹. Die rechtliche Basis dafür ist Art. 17 des Übereinkommens, laut dem die Vertragsstaaten technische Hilfe der UNESCO¹⁴⁰ sowie Vorschläge für die Durchführung der Konvention¹⁴¹ in Anspruch nehmen können. Das Sekretariat arbeitet mit allen UNESCO-Mitgliedstaaten, selbst wenn sie noch keine Vertragsparteien der Konvention sind.

Erstens entwickelt das Sekretariat rechtliche und praktische Instrumente, um die Vertragsstaaten beim Kampf gegen illegalen Handel mit Kulturgut zu unterstützen. Dazu gehört z.B. die 2005 etablierte UNESCO-Datenbank der nationalen Kulturgüterschutzgesetze, die im Internet frei zugänglich ist. Die Datenbank hat zum Ziel, Texte aller aktuell geltenden Gesetze diverser Staaten im Bereich des Kulturgüterschutzes zugänglich zu machen¹⁴² und zählt zurzeit über 2.650 Gesetzestexte aus 181 Staaten¹⁴³. Der sogenannte „Object ID-Standard“ wurde 1997 von Getty Information Institute entwickelt und von der UNESCO verbreitet. Es ist ein Minimalstandard für die Informationen, die in nationalen Datenbanken über ein bestimmtes Kulturgut enthalten werden sollen¹⁴⁴, damit das Objekt z.B. im Falle eines Diebstahls einfacher gefunden werden kann. Ein weiteres Instrument, der „UNESCO International Code of Ethics for Cultural Property Dealers“, ist ein 1999 von der Generalkonferenz gebilligter unverbindlicher Verhaltenskodex, der ethische Standards für Kulturgüterhändler etabliert¹⁴⁵. Er enthält z.B. die Vorschrift, mit illegal exportierten oder gestohlenen Kulturgütern nicht zu handeln¹⁴⁶. Allerdings ist der Kodex unter den Händlern nicht weit verbreitet und übt nach der Experteneinschätzung keinen großen Einfluss auf ihre Praktiken¹⁴⁷. Weitere Instrumente umfassen z.B. die bereits erwähnten „Basic Actions concerning Cultural Objects being offered for Sale over the Internet“, das von der UNESCO und der Weltzollorganisation 2007 entwickelte Musterexportzertifikat für Kulturgüter¹⁴⁸ oder die 2011 von den UNESCO- und UNIDROIT-Experten erstellten „Model Provisions on State Ownership of Undiscovered Cultural Objects“¹⁴⁹.

Zweitens organisieren das Sekretariat und nationale UNESCO-Kommissionen Informationskurse und langfristige Kooperationsprojekte in diversen Staaten und Regionen zu unterschiedlichen Aspekten des Kulturgüterschutzes. Diese Projekte dienen dazu, personelle sowie technische Kapazitäten zum Kampf gegen illegalen Handel und zur Rückgabe von Kulturgut aufzubauen, die Erstellung von Inventaren und die Registrierung von Kulturgut zu unterstützen und die Ausarbeitung nationalen Gesetze zu fördern¹⁵⁰. So hat die UNESCO 2012-2013 insgesamt 17 Workshops und Ausbildungskurse, darunter vier im

¹³⁸ Williams, a.a.O. (Fn. 134), S. 125.

¹³⁹ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 195.

¹⁴⁰ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 17 Abs. 1.

¹⁴¹ Ebda., Art. 17 Abs. 4.

¹⁴² UNESCO Division of Cultural Heritage, 2006, Legal and Practical Measures Against Illicit Trafficking in Cultural Property: UNESCO Handbook (CLT/CH/INS-06/22), S. 15.

¹⁴³ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 205.

¹⁴⁴ UNESCO Division of Cultural Heritage, a.a.O. (Fn. 142), S. 17.

¹⁴⁵ UNESCO International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property, 1999, Art. 1.

¹⁴⁶ UNESCO Division of Cultural Heritage, a.a.O. (Fn. 142), S. 15.

¹⁴⁷ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 210.

¹⁴⁸ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, 2012, Report of the Secretariat (C70/12/2.MSP/5), Para. 9.

¹⁴⁹ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, 2012, Report of the Secretariat (C70/12/2.MSP/5), Para. 18.

¹⁵⁰ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 196.

Rahmen langfristiger Projekte, organisiert, mit 600 Teilnehmern aus 78 Ländern¹⁵¹.

Drittens veröffentlicht die UNESCO Informationsmaterialien, die den Vertragsstaaten bei der Implementierung der Konvention helfen sollen, z.B. ausführliche Kommentare zur Konvention, Broschüren, Dokumentarfilme, Kurzfilme, Informationsmaterialien auf der Website usw.¹⁵² Viertens leistet die UNESCO eine besondere Unterstützung den Staaten in Notfallsituationen wie Kriegen oder Naturkatastrophen. Besondere Strategien entwickelte die UNESCO beispielsweise für die Wiedererlangung des Kulturguts während und nach den Konflikten in Ägypten, Haiti, Irak, Libyen, Mali oder Syrien¹⁵³.

Das UNESCO-Sekretariat kooperiert bei vielen Initiativen mit den Partnerorganisationen, z.B. mit INTERPOL, ICOM, der Weltzollorganisation, UNODC oder UNIDROIT¹⁵⁴. Zwischen diesen Organisationen besteht Informationsaustausch, sie unterstützen sich gegenseitig bei diversen Aktivitäten. Die UNESCO und ICOM entsenden z.B. regelmäßig Experte in die INTERPOL-Expertengruppe zum Kulturgut¹⁵⁵, die UNESCO hat Zugriff auf die INTERPOL-Datenbank der gestohlenen Objekte¹⁵⁶ und treibt voran die von ICOM entwickelten „Ethischen Richtlinien für Museen“ und „Roten Listen der gefährdeten kulturellen Erbes“¹⁵⁷.

Einerseits bekommt die vielfältige Arbeit des Sekretariats für die Stärkung der Konvention von 1970 viel positives Feedback, z.B. von Teilnehmern der Informationskurse¹⁵⁸. Andererseits besteht ein Mangel an Personal sowie finanziellen Ressourcen, die innerhalb der UNESCO für diese Konvention bestimmt sind¹⁵⁹. Für das Übereinkommen arbeitet nämlich nur ein Vollzeitmitarbeiter¹⁶⁰. In letzter Zeit ist die Situation noch schwieriger geworden, weil bei der gestiegenen Zahl der Vertragsstaaten der Konvention von 1970 mehr Dienste des Sekretariats notwendig sind¹⁶¹. Seit 2011 versucht der UNESCO-Generaldirektor, dieses Problem zu lösen, aber in erster Linie hängt die mögliche Verbesserung der Situation von dem Willen der Vertragsstaaten ab, zusätzliche finanzielle Ressourcen der UNESCO bereitzustellen¹⁶². Derzeit hat die UNESCO große finanzielle Probleme wegen Rückzug von den USA.

2. ROLLE DES ZWISCHENSTAATLICHEN KOMITEES (ICPRCP)

Nach der Periode der Dekolonisierung stieg unter den UNESCO-Mitgliedstaaten in den 1970er das Verständnis davon, dass die Nichtrückwirkung der existierenden internationalen Instrumente dazu führt, dass viele „Opferstaaten“ über keine Rechtsgrundlage verfügen, um die Rückgabe von illegal erworbenem Kulturgut zu beanspruchen¹⁶³. Im Jahr 1976 akzeptierte die UNESCO-Generalkonferenz die Idee der Schaffung eines zwischenstaatlichen Organs, das der Rückgabe illegal erworbenen Kulturguts an die Ursprungsländer gewidmet sein musste¹⁶⁴. Diese Idee wurde in demselben Jahr bei einem Expertentreffen in Venedig vorgeschlagen. Im November 1978 gründete die Generalkonferenz in ihrer 20. Sitzung das Zwischenstaatliche Komitee zur Förderung der

¹⁵¹ Ebda., Para. 198.

¹⁵² Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, 2012, Proposals for strategies to improve the implementation of the 1970 Convention (C70/12/2.MSP/INF.2), Para. 13.

¹⁵³ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 222.

¹⁵⁴ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, a.a.O. (Fn. 148), Para. 44.

¹⁵⁵ Manacorda; Chappell, 2011, Crime in the Art and Antiquities World, S. 180.

¹⁵⁶ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, a.a.O. (Fn. 148), Para. 47.

¹⁵⁷ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, a.a.O. (Fn. 148), Para. 52.

¹⁵⁸ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 237.

¹⁵⁹ Prot, a.a.O. (Fn. 46), S. 6.

¹⁶⁰ Prot, ebda., S. 6.

¹⁶¹ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 51.

¹⁶² Prot, a.a.O. (Fn. 46), S. 6.

¹⁶³ Bouchenaki, a.a.O. (Fn. 104), S. 141.

¹⁶⁴ ICPRCP, 1982, Return and restitution of cultural property – a brief résumé (CLT/CH/4.82), S. 2.

Rückgabe illegal erworbener Kulturgüter in ihre Ursprungsländer (ICPRCP), indem sie seine Satzung annahm und seine ersten 20 Mitgliedstaaten auswählte¹⁶⁵.

Seit 2005 besteht das ICPRCP aus Repräsentanten von 22 UNESCO-Mitgliedstaaten, die in den ordentlichen Sitzungen der UNESCO-Generalkonferenz gewählt werden und möglichst viele Weltregionen repräsentieren¹⁶⁶. Die Amtszeit der ICPRCP-Mitglieder dauert von der Sitzung, in der sie gewählt werden, bis zur zweiten nachfolgenden Sitzung der Generalkonferenz; dabei wird in jeder Sitzung das Komitee zur Hälfte neu gewählt¹⁶⁷. Das ICPRCP hat eine Beratungsfunktion und bietet seine Dienste den Mitgliedstaaten und den assoziierten Mitgliedern der UNESCO, unabhängig davon, ob sie Vertragsstaaten der Konvention von 1970 sind¹⁶⁸.

Von Anfang an gehörte zu den Funktionen des Komitees die Suche nach „ways and means of facilitating bilateral negotiations for the restitution or return of cultural property“ sowie die Förderung der bilateralen und multilateralen Kooperation für die Rückgabe des Kulturguts an die Ursprungsländer¹⁶⁹. Das ICPRCP leistet „good offices“, d.h. initiiert den Start oder die Fortsetzung der Verhandlungen zwischen den betroffenen Parteien, ohne selbst aktiv an der Debatte teilzunehmen¹⁷⁰. Außerdem treibt das Komitee die Informationskampagne zur Rückgabe von Kulturgut voran, unterstützt die Gründung von Museen und ähnlichen Einrichtungen in den Ursprungsländern, regt den Kulturgüteraustausch an und leitet alle UNESCO-Aktivitäten im Bereich der Rückgabe von Kulturgut¹⁷¹.

Als Antwort auf den Appell der UNESCO-Generalkonferenz an den Generaldirektor im Jahr 2003, das Mandat des ICPRCP zu stärken, nahm die Generalkonferenz 2005 die Resolution an, in der sie die Funktionen des Komitees durch Vermittlung und Schlichtung (Mediation and Conciliation) erweiterte¹⁷². Unter Vermittlung wird die Einbringung einer Drittpartei verstanden, mit dem Ziel, betroffene Streitparteien zusammenzubringen und sie bei der Lösungssuche zu unterstützen; Schlichtung impliziert, dass betroffene Parteien zusagen, ihren Streit zu einem Organ für die Untersuchung und die Suche nach Lösungen zu bringen¹⁷³. Als Vermittler oder Mitglieder der Schlichtungskommission dienen dabei vorzugsweise unabhängige Experten im Bereich der Rückgabe von Kulturgut¹⁷⁴. Jeder UNESCO-Mitgliedstaat erstellt für diesen Zweck Listen mit potenziellen Experten¹⁷⁵. Für Vermittlung und Schlichtung ist die Zusage der Streitparteien notwendig; im Gegensatz zu gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Verfahren sind die Entscheidungen des ICPRCP rechtlich nicht verbindlich¹⁷⁶.

Das Komitee tritt nicht seltener als einmal und nicht häufiger als zweimal in zwei Jahren zusammen und kann außerdem zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden¹⁷⁷. Alle Mitgliedstaaten haben jeweils eine Stimme, obwohl ein Staat zu den Sitzungen so viele

¹⁶⁵ UNESCO Generalkonferenz, 1978, 20C/Resolution 4/7.6/5, Para. 1 und 2.

¹⁶⁶ Statutes of the Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation, 1978, Art. 2 Abs. 1.

¹⁶⁷ Statutes of the Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation, 1978, Art. 2 Abs. 2 und 3.

¹⁶⁸ Ebda., Art. 1.

¹⁶⁹ Ebda., Art. 4 Abs. 1 und 2.

¹⁷⁰ Stamatoudi, 2011, Cultural Property Law and Restitution: A Commentary to International Conventions and European Union Law, S. 199.

¹⁷¹ Statutes of the ICPRCP, 1978, Art. 4.

¹⁷² UNESCO Generalkonferenz, 2005, 33 C/Resolution 44, Para. 2.

¹⁷³ UNESCO Generalkonferenz, 2005, Strategy to facilitate the restitution of stolen or illicitly exported cultural property (33 C/46), Para. 5.

¹⁷⁴ ICPRCP, 2010, Rules of procedure for mediation and conciliation in accordance with article 4 paragraph 1, of the Statutes of the ICPRCP (CLT-2010/CONF.203/COM.16/7), Art. 2 Abs. 2 und 4.

¹⁷⁵ Ebda., Art. 2 Abs. 6.

¹⁷⁶ UNESCO Generalkonferenz, a.a.O. (Fn. 173), Para. 5 und 6.

¹⁷⁷ Statutes of the ICPRCP, 1978, Art. 5 Abs. 1.

Experten entsenden darf wie es notwendig erscheint¹⁷⁸. Direkt betroffene Mitgliedstaaten sowie assoziierte Mitglieder der UNESCO, die keine aktuellen Mitglieder des ICPRCP sind, dürfen an den Sitzungen ohne Stimmrecht teilnehmen; falls ICPRCP-Mitglieder von den behandelten Problemen direkt betroffen sind, dürfen sie nicht abstimmen¹⁷⁹. Alle Mitgliedstaaten und assoziierte Mitglieder der UNESCO dürfen als Beobachter anwesend sein¹⁸⁰.

Angebote und Ersuchen auf Rückgabe von Kulturgut werden von den Mitgliedstaaten und assoziierten Mitgliedern der UNESCO dem Generaldirektor vermittelt, der sie an das ICPRCP weiterleitet¹⁸¹. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt werden, damit ein Fall vor ICPRCP behandelt werden kann: die bereits initiierten bilateralen Verhandlungen und deren Scheitern¹⁸²; die besondere Bedeutung des Kulturguts für das Ursprungsland¹⁸³.

Die Konvention von 1970 sah die Schaffung eines Überwachungsorgans nicht vor, weswegen ICPRCP neben dem Ausschuss für Übereinkommen und Empfehlungen und der Vertragsstaatenkonferenz bis zur Schaffung des beratenden Ausschusses im Jahr 2012 (wird im späteren Verlauf der Arbeit behandelt) de-facto als Aufsichtsorgan diente; obwohl es technisch von der Konvention unabhängig ist, ist sein Mandat zu den Zielen der Konvention komplementär¹⁸⁴. Das Komitee füllt eine Lücke der Konvention, weil es sich mit Fällen beschäftigt, die nicht in ihren Anwendungsbereich fallen¹⁸⁵, z.B. aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der Konvention.

Seit der Gründung wurde das Komitee allerdings nur mit acht Rückgabefällen betraut¹⁸⁶. Der zurzeit letzte erfolgreich gelöste Fall, der sich seit 1987 auf der ICPRCP-Agenda befand, ist der Fall der Boğazköy Sphinx zwischen Deutschland und der Türkei¹⁸⁷. Im Jahr 1989 äußerte das Komitee in seiner Empfehlung die Hoffnung, dass die Anfrage der Türkei zur Rückgabe der Sphinx einvernehmlich von den Parteien gelöst werden kann¹⁸⁸. In seiner 16. Sitzung 2010 forderte das ICPRCP die Türkei und Deutschland auf, „to hold comprehensive bilateral negotiations as soon as possible with a view to bringing this issue to a mutually acceptable solution“¹⁸⁹. Der Fall wurde 2011 einvernehmlich zwischen den Parteien gelöst¹⁹⁰. Zu den weiteren mit der Beteiligung des ICPRCP erfolgreich gelösten Fällen gehört die Rückgabe der Makondé Mark an Tansania von der Schweiz im Jahr 2010 oder die Rückgabe des Phra Narai Sturzes an Thailand von den USA im Jahr 1988¹⁹¹.

Seit 1984 beschäftigt sich das Komitee mit dem Fall des Parthenon Frieses zwischen Griechenland und Großbritannien¹⁹². In seiner bisher letzten 19. Sitzung forderte das ICPRCP den UNESCO-Generaldirektor auf, „to assist in convening the necessary meetings between Greece and the United Kingdom with the aim of reaching a mutually acceptable solution to the issue of the Parthenon Sculptures“, und empfahl beiden Parteien, den Vermittlungsprozess durch das ICPRCP in Anspruch zu nehmen, wofür sich Griechenland

¹⁷⁸ Ebda., Art. 5 Abs. 2.

¹⁷⁹ Ebda., Art. 8 Abs. 1.

¹⁸⁰ Ebda., Art. 8 Abs. 2.

¹⁸¹ Ebda., Art. 9 Abs. 1.

¹⁸² Standard Form Concerning Requests for Return or Restitution, 1986, <http://portal.unesco.org/culture/fr/files/24701/11032757403formef.pdf/formef.pdf> (Abruf vom 20.01.2015), Notes on completing the form, Para. 1.

¹⁸³ Ebda., Documentary data on the object, A.11.

¹⁸⁴ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 22.

¹⁸⁵ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 189.

¹⁸⁶ Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 43.

¹⁸⁷ UNESCO Generalkonferenz, 2013, Report on the activities of the ICPRCP (37 C/REP/14), Para. 7.

¹⁸⁸ UNESCO Generalkonferenz, 1989, Report by the ICPRCP (25 C/91), Annex, Recommendation 2.

¹⁸⁹ ICPRCP, 2010, Recommendations (CLT-2010/CONF.203/COM.16/5), Recommendation 2, Para. 4.

¹⁹⁰ Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 43.

¹⁹¹ UNESCO, 2014, www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/return-or-restitution-cases (Abruf vom 20.01.2015).

¹⁹² Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 43), S. 43.

bereits geäußert hatte¹⁹³.

Neben der Beteiligung an der Lösung von Rückgabefällen initiiert das Komitee die Schaffung von neuen Instrumenten zur Stärkung von Rückgaberegelungen sowie der Konvention von 1970 insgesamt und treibt sie voran. Auf Initiative und mit Unterstützung des Komitees wurden die oben erwähnten Instrumente wie der „International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property“, das „Model Export Certificate for Cultural Objects“ und die „UNESCO-UNIDROIT Model Provisions on State ownership of Undiscovered cultural property“ entwickelt¹⁹⁴. Im Jahr 2005 billigte das Komitee den Entwurf einer Empfehlung für allgemeine Grundsätze zu den im Zweiten Weltkrieg verbrachten Kulturgütern¹⁹⁵, der allerdings, wie bereits erwähnt, von der Generalkonferenz lediglich zur Kenntnis genommen wurde.

Einerseits wird die de-facto Rolle des ICPRCP als Aufsichtsorgan der Konvention positiv eingeschätzt. Dank der Empfehlungen des Komitees wurden die Bestimmungen der Konvention implementiert und gute Erfahrungen ausgetauscht¹⁹⁶. Andererseits wird die Wirksamkeit des Komitees für die Förderung der Rückgabe der Kulturgüter bezweifelt: es ist oft schwer, einen direkten Zusammenhang zwischen seiner Tätigkeit und der Rückgabe von einem bestimmten Kulturgut nachzuweisen¹⁹⁷. Die Rückgabe mag in vielen Fällen in erster Linie dank der bilateralen Verhandlungen und nicht dank der „good offices“ des ICPRCP geschehen sein¹⁹⁸.

Nach anderer Einschätzung leistet die Tätigkeit des Komitees zur Annäherung zwischen den Streitparteien einen substantiellen Beitrag¹⁹⁹. Das ICPRCP ist notwendig als ein wichtiges Forum, um die Verhandlungen für die Lösung von Streitfällen voranzubringen²⁰⁰. Das weitere Argument für das ICPRCP ist, dass das Komitee für die Formalisierung des Rückgabeprozesses sorgt, z.B. durch die Unterstützung der Einführung einer Standardform, die der ersuchende Staat ausfüllen muss. Diese Form soll die Streitparteien mit objektiven Argumenten und sehr ausführlichen Informationen über das Streitobjekt versorgen, was zur Milderung der emotionellen Faktoren²⁰¹ und zur Depolitisierung des Streites führen kann.

Obwohl das ICPRCP nur ein beratendes und kein rechtsprechendes Organ ist, wird das moralische Gewicht seiner Empfehlungen hervorgehoben, sowie der Einfluss, den das Komitee auf die Streitparteien, die UNESCO-Mitgliedstaaten und die breite Öffentlichkeit ausübt²⁰². Im Gegensatz zur Rechtsprechung bietet Vermittlung wesentlich mehr Flexibilität, der Nachteil ist aber, dass das Ergebnis nicht durchsetzbar ist²⁰³.

Allerdings bleibt die Frage unbeantwortet, warum die Dienste des Komitees bis heute von den UNESCO-Mitgliedstaaten so wenig in Anspruch genommen wurden²⁰⁴. Das könnte durch die Seltenheit der Sitzungen sowie die Schwäche des ursprünglichen Mandats des ICPRCP erklärt werden und mag sich in der Zukunft dank den neuen Vermittlungs- und Schlichtungsfunktionen ändern. Der andere Grund ist der zwischenstaatlicher Charakter des Komitees, d.h. die Interessen der öffentlichen oder privaten Institutionen sowie der Individuen nur von den Staaten vertreten werden können²⁰⁵, wobei der staatliche Wille dazu

¹⁹³ ICPRCP, 2014, Recommendations and Decision (ICPRCP/14/19.COM/8), Recommendation 19.COM 8, Para. 3.

¹⁹⁴ Ebda., Decision 19.COM 4, Para. 5.

¹⁹⁵ UNESCO Generalkonferenz, 2005, Cultural objects displaced in connection with the Second World War (33 C/47), Annex I, Recommendation 4, Para. 1.

¹⁹⁶ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, a.a.O. (Fn. 130), Para. 18.

¹⁹⁷ Williams, a.a.O. (Fn. 134), S. 125.

¹⁹⁸ Williams, ebda., S. 125.

¹⁹⁹ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 190.

²⁰⁰ Bouchenaki, a.a.O. (Fn. 104), S. 141.

²⁰¹ Williams, a.a.O. (Fn. 134), S. 126.

²⁰² Bouchenaki, a.a.O. (Fn. 104), S. 141.

²⁰³ Stamatoudi, a.a.O. (Fn. 170), S. 198.

²⁰⁴ Prott, a.a.O. (Fn. 46), S. 5.

²⁰⁵ Stamatoudi, a.a.O. (Fn. 170), S. 201.

aus politischen Gründen nicht immer vorhanden ist. Der zwischenstaatliche Charakter bedeutet außerdem einen gewissen Grad der Politisierung dieses Organs dadurch, dass seine Mitglieder Interessen der konkreten Staaten vertreten, was für die Streitlösung eher benachteiligend ist. Abschließend mag die Voraussetzung des Scheiterns der bilateralen Verhandlungen vor der Möglichkeit der Beratung durch das ICPRCP ein weiteres Hindernis sein.

Wegen der Gründung des beratenden Ausschusses soll die Rolle des ICPRCP neu bestimmt werden; seine Vermittlungs- und Schlichtungsfunktionen sollen weiter verstärkt werden, damit das Komitee wirksamer die Rückgabe von Kulturgut fördern kann²⁰⁶.

3. ROLLE DES BERATENDEN AUSSCHUSSES (SUBSIDIARY COMMITTEE)

Die Verfahrensordnung, die im Rahmen der zweiten Vertragsstaatenkonferenz im Juni 2012 angenommen wurde, enthielt die Bestimmung über die Gründung eines beratenden Ausschusses (Subsidiary Committee of the Meeting of States Parties)²⁰⁷. Der beratende Ausschuss tritt jährlich zusammen²⁰⁸ und erfüllt folgende Funktionen: die Vorbereitung von Empfehlungen und Leitlinien zur besseren Implementierung des UNESCO-Übereinkommens von 1970 für die Vertragsstaatenkonferenz, die Überprüfung der Berichte der Vertragsstaaten, die Bestimmung der Problembereiche bei der Implementierung der Konvention, die Zusammenarbeit mit dem ICPRCP im Bereich der Capacity-Building-Maßnahmen zum Kampf gegen illegalen Handel mit Kulturgut²⁰⁹. Der Ausschuss besteht aus Repräsentanten von 18 Vertragsstaaten, drei pro jede Regionalgruppe, die von der Vertragsstaatenkonferenz²¹⁰ für den Zeitraum von vier Jahren gewählt werden; die Hälfte der Ausschussmitglieder wird jede zwei Jahre neu gewählt²¹¹. An seinen Sitzungen dürfen neben den aktuellen Ausschussmitgliedern, die das Stimmrecht haben, alle Mitgliedstaaten, assoziierte Mitglieder und Mitglieder permanenter Beobachtermissionen der UNESCO als Beobachter ohne Stimmrecht teilnehmen²¹². Ähnliche Bedingungen gelten für die Vertreter der Vereinten Nationen, anderer Organisationen des UN-Systems und internationaler Regierungsorganisationen, die Vertretungsvereinbarungen mit der UNESCO haben²¹³.

Der Ausschuss trat im Juli 2013 zum ersten Mal zusammen²¹⁴ und traf den Beschluss, eine informelle Arbeitsgruppe aus allen 18 Mitgliedern des Ausschusses zu gründen, die sich innerhalb des Jahres mehrmals traf, um den Entwurf der Leitlinien für die Implementierung der Konvention von 1970 (Draft Guidelines for the implementation of the 1970 Convention) auszuarbeiten und andere Instrumente für die nächste formelle Sitzung vorzubereiten²¹⁵.

Der Entwurf der Leitlinien wurde von dem Ausschuss in seiner zweiten (bisher letzten) Sitzung im Juli 2014 gebilligt und wird 2015 der Vertragsstaatenkonferenz in ihrer dritten Sitzung vorgelegt²¹⁶. Die Leitlinien verfolgen das Ziel, die nationale Umsetzung der Konvention zu erleichtern und die Unterschiede bezüglich ihrer Interpretation zu minimieren²¹⁷. Das wird durch die Kommentierung einzelner Artikel, die Anführung positiver Erfahrungen diverser Staaten und die Darstellung der rechtlichen und praktischen

²⁰⁶ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 190.

²⁰⁷ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, 2012, Rules of Procedure, Art. 14 Abs. 2.

²⁰⁸ Ebda., Art. 14 Abs. 3.

²⁰⁹ Ebda., Art. 14 Abs. 6.

²¹⁰ Ebda., Art. 14 Abs. 4.

²¹¹ Ebda., Art. 14 Abs. 5.

²¹² Beratender Ausschuss, 2013, Rules of Procedure of the Subsidiary Committee, Rule 7.2.

²¹³ Ebda., Rule 7.3.

²¹⁴ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 21.

²¹⁵ Beratender Ausschuss, 2013, Decisions and recommendations (C70/13/1.SC/Decisions), Decision 1.SC4, Para. 3.

²¹⁶ Beratender Ausschuss, 2014, Decisions (C70/14/2.SC/Decisions), Decision 2.SC 5, Para. 4.

²¹⁷ Beratender Ausschuss, 2014, Draft Operational Guidelines as approved by 2.SC (C70/14/2.SC/5/Rev.), Para. 8.

Instrumente, die zur Implementierung einzelner Bestimmungen von der UNESCO bereits entwickelt wurden, erzielt. Die Leitlinien weisen auf Probleme und die zu beachtende Einzelheiten bei der Implementierung der Konvention hin und bieten beste Lösungen dazu. Sie enthalten außerdem Empfehlungen an die Vertragsstaaten: es wird z.B. empfohlen, staatliches Eigentum über unentdeckte archäologische Objekte gesetzlich zu sichern²¹⁸ oder die Einführung der in den Anwendungsbereich der Konvention fallenden Kulturgüter ohne Exportzertifikat ins eigene Land zu verbieten²¹⁹. Da die Leitlinien die Konvention interpretieren, würde ihre Annahme einen sehr wichtigen Schritt für die rechtlich verbindliche Einigung über die Interpretation der Konventionsbestimmungen bedeuten.

Abgesehen von den Leitlinien wendete sich der beratende Ausschuss 2013 dem Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen zu, die innerhalb der UNESCO der Konvention von 1970 gewidmet sind, und appellierte an die Vertragsstaaten, „to contribute to the functioning of the Secretariat by providing adequate human and financial resources“²²⁰. Der Ausschuss beschloss, sich mit der Möglichkeit der Einrichtung eines Fonds zur Unterstützung der Implementierung der Konvention auseinanderzusetzen²²¹. 2014 appellierte der Ausschuss an das Sekretariat, mehr Aufmerksamkeit den Awareness-Raising-Instrumenten wie der Website, den Videomaterialien oder den Informationsveranstaltungen zu widmen, die UNESCO-Datenbank der nationalen Kulturgüterschutzgesetze zu erweitern und eine Strategie für Capacity-Building-Maßnahmen insbesondere für Regionen mit einer geringen Zahl der Ratifikationen zu entwickeln²²². Zuletzt richtete der Ausschuss eine weitere aus allen Ausschussmitgliedern bestehende informelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung zur nächsten Sitzung ein²²³.

Abschließend bietet die Gründung des beratenden Ausschusses eine Möglichkeit, die Überwachung der Implementierung der Konvention zu stärken, u.a. durch die Einführung von konkreten Zielen, Zeitrahmen und Indikatoren für die Vertragsstaaten, sowie durch die Verbesserung des Formats der Berichterstattung, z.B. durch die Einführung des Online-Systems für die Abgabe der Berichte, deren systematische Analyse und Nachverfolgung der Ergebnisse²²⁴. Inwiefern der Ausschuss diese Aufgabe erfüllt wird man in den kommenden Jahren einschätzen können.

²¹⁸ Ebda., Para. 12.

²¹⁹ Ebda., Para. 58.

²²⁰ Beratender Ausschuss, a.a.O. (Fn. 215), Decision 1.SC 7, Para. 3.

²²¹ Ebda., Decision 1.SC 8, Para. 1.

²²² Beratender Ausschuss, a.a.O. (Fn. 216), Decision 2.SC 4, Para. 5.

²²³ Ebda., Decision 2.SC 6, Para. 2.

²²⁴ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 274 und 278.

V. SONSTIGE MASNAHMEN ZUR STÄRKUNG VON RÜCKGABEBEREGELUNGEN

1. MÖGLICHKEIT EINES PROTOKOLLS ZUM UNESCO-ÜBEREINKOMMEN VON 1970

Eine mögliche Stärkung könnte durch die Hinzufügung eines Protokolls erzielt werden. Dies wäre allerdings mit einer Reihe von Komplikationen verbunden. Erstens bedarf der Prozess der Ausarbeitung eines Protokolls substantieller zeitlichen und finanziellen Ressourcen²²⁵. Zweitens stünde das Protokoll nur für die Vertragsstaaten der Konvention von 1970 zur Ratifikation frei²²⁶. Drittens, da das Protokoll nur für die Staaten bindend wäre, die es ratifizieren würden, könnte ein komplexes Rechtsregime „der zwei Geschwindigkeiten“ geschaffen werden, was die Wirkung der Konvention beeinträchtigen könnte²²⁷. Eine Gefahr besteht außerdem, dass das Protokoll eine neue Diskussion über die bereits akzeptierten Bestimmungen der Konvention auslösen und den ursprünglichen Vertrag schwächen könnte²²⁸.

Manche Juristen sind der Meinung, dass die Schaffung eines Protokolls sinnlos ist, weil die UNIDROIT Konvention über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter von 1995 das gesuchte Protokoll darstellt²²⁹. Aufgrund des Umfangs dieser Arbeit wird darauf verzichtet, auf diese Konvention im Detail einzugehen, ihre Hauptvor- und Nachteile werden aber vorgestellt. Die UNIDROIT-Konvention schließt wichtige Lücken der Konvention von 1970: sie enthält privatrechtliche Bestimmungen über den gutgläubigen Handel, Regelungen über den Status archäologischer Objekte, die Fristen der Rückgabeansprüche und die Klagemöglichkeit nichtstaatlicher Subjekte²³⁰. Nichtsdestotrotz hat die UNIDROIT-Konvention bisher keine breite internationale Anerkennung bekommen²³¹. Momentan zählt sie nur 36 Vertragsstaaten²³². Gegen den Beitritt spricht z.B. die Notwendigkeit der Anpassung des Zivilrechts mancher Vertragsstaaten aufgrund der innerstaatlich unmittelbar anwendbaren privatrechtlichen Regelungen der UNIDROIT-Konvention²³³.

2. MÖGLICHKEIT EINER NEUEN KONVENTION

Laut Art. 25 Abs. 1 der UNESCO-Konvention gegen illegalen Handel mit Kulturgut ist die Revision der Konvention durch die UNESCO-Generalkonferenz erlaubt; die neue Konvention bindet aber in diesem Fall nur die Staaten, die ihr beitreten²³⁴. Die Schaffung eines neuen Übereinkommens ist rechtlich möglich, würde aber mehrere Komplikationen mit sich bringen, in erster Linie die Notwendigkeit eines neuen Ratifikationsprozesses. Dank der Bemühungen des Sekretariats entschlossen sich bereits viele Staaten, unter anderem strategisch besonders wichtige Staaten wie die USA, Kanada, Großbritannien oder Deutschland, Vertragsstaaten der Konvention zu werden. Im Laufe des neuen Ratifikationsprozesses würde man riskieren, diese Staaten zu verlieren²³⁵. Momentan gibt es keinen Beweis dafür, dass die Staaten mit einem großen Kunstmarkt bereit sind, ein neues Abkommen zu akzeptieren²³⁶. Statt der Zunahme von Pflichten der Vertragsstaaten könnte die Schaffung

²²⁵ Prot, a.a.O. (Fn. 46), S. 9.

²²⁶ Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, a.a.O. (Fn. 130), Para. 10.

²²⁷ Prot, a.a.O. (Fn. 46), S. 8.

²²⁸ Prot, ebda., S. 9.

²²⁹ Prot, ebda., S. 9.

²³⁰ Prot, 2011, in: *International Journal of Cultural Property*, S. 441.

²³¹ Torsen, a.a.O. (Fn. 52), S. 7.

²³² UNIDROIT, 2014, www.unidroit.org/status-cp (Abruf vom 20.01.2015).

²³³ Bericht der Bundesregierung zum Kulturgutschutz in Deutschland, a.a.O. (Fn. 42), S. 42.

²³⁴ UNESCO Übereinkommen, 1970, Art. 25 Abs. 1.

²³⁵ Gimbrère; Pronk, a.a.O. (Fn. 19), S. 240.

²³⁶ Prot, a.a.O. (Fn. 230), S. 441.

der neuen Konvention außerdem zur deren Abnahme führen²³⁷. Abschließend würde die Ausarbeitung eines neuen Abkommens erhebliche zeitliche und finanzielle Investitionen nach sich ziehen²³⁸.

²³⁷ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 41.

²³⁸ Prott, a.a.O. (Fn. 230), S. 441.

VI. RECHTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNG

Die lange Abwesenheit eines explizit für das Übereinkommen gegen den illegalen Handel mit Kulturgut zuständigen Aufsichtsorgans resultierte in einer wenig effizienten, inkonsequenten Überwachung dessen Implementierung. Die Überwachung und die systematische Unterstützung der Vertragsstaaten waren für die Wirkung des Übereinkommens allerdings von entscheidender Bedeutung, weil dessen Implementierung mit zahlreichen rechtlichen und politischen Komplikationen sowie entgegenlaufenden kommerziellen Interessen verbunden war²³⁹. Trotz der Komplikationen und des andauernden Ratifikationsprozesses ist das Übereinkommen heutzutage ein international weit anerkanntes Rechtsinstrument.

Die Gründung des beratenden Ausschusses bietet eine Möglichkeit der Stärkung des Übereinkommens durch eine konsequente Aufsicht seiner Implementierung, Bestimmung der Problembereiche und deren Lösung. Zwar lassen sich die Tätigkeit des Ausschusses und vor allem die Entwicklung der Leitlinien für die Implementierung des Übereinkommens noch schwer einschätzen, würde ihre Annahme zur Vereinheitlichung der Interpretation der Konvention wesentlich beitragen. Falls der beratende Ausschuss in der Lage ist, „to...monitor a more effective implementation of the Convention, facilitate a more efficient dissemination of relevant information (including information on best practices) and articulate more uniform substantive configurations of the Convention“²⁴⁰, wird ein großer Schritt nach vorne gemacht. Zahlreiche rechtliche und praktische Instrumente zur besseren Implementierung des Übereinkommens von 1970 wurden in den letzten Jahrzehnten vom UNESCO-Sekretariat entwickelt, und es erscheint als sinnvoll, dass der beratende Ausschuss sie intensiver bekanntmacht und fördert. Eine besonders wichtige Aufgabe ist die Stärkung von Rückgaberegungen. Vor allem muss der beratende Ausschuss den Dialog zu den Komplikationen bei den Ersuchen auf Rückgabe illegal ausgegrabener Objekte und der Beseitigung dieser Komplikationen vorantreiben²⁴¹.

Ein großes Problem ist der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen, die der Konvention von 1970 innerhalb der UNESCO gewidmet sind. Die Welterbekonvention von 1972 bekam z.B. wesentlich mehr Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und mehr Ressourcen²⁴². Die Lösung dieses Problems hängt vor allem von dem Willen der Vertragsstaaten ab.

Das Zwischenstaatliche Komitee kann mit der Gründung des beratenden Ausschusses seine de-facto Rolle als Aufsichtsorgan der Konvention aufgeben und sich vollkommen auf der Stärkung von Rückgaberegungen sowie der Lösung von Rückgabefällen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens konzentrieren. Dabei soll es seine Vermittlungs- und Schlichtungsfunktionen aktiver vorantreiben. Bedauerlich erscheint, dass der rechtlich starke Deklarationsentwurf zu dem im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg verbrachten Kulturgut bis jetzt keine genügende Unterstützung fand.

²³⁹ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 52.

²⁴⁰ Lee, 2012, An Overview of the Implementation of the 1970 Convention in Asia, S. 17.

²⁴¹ UNESCO Internal Oversight Service, a.a.O. (Fn. 105), Para. 194.

²⁴² Protz, a.a.O. (Fn. 46), S. 6.

VII. FAZIT

Das Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut von 1970 weist zwar Mängel und Implementierungsschwierigkeiten auf, ist allerdings momentan der bestmögliche internationale Konsensus. Wie in der Arbeit dargestellt, erweist sich zurzeit weder ein Protokoll, noch eine neue Konvention zu demselben Thema als zweckvoll. Sinnvoller erscheint die Verbesserung der Implementierung des bereits existierenden international anerkannten Übereinkommens unter Führung der Vertragsstaatenkonferenz und des beratenden Ausschusses.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bouchenaki, Mounir (2009): Return and restitution of cultural property in the wake of the 1970 Convention, in: Museum International, Bd. 61 (1-2), S. 139-144.
- Bundesregierung (2013): Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Gesetze zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 (BT-Drs.17/13378) vom 29.4.2013.
- Bundesregierung (2015): Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Kulturgutschutzrechts, Stand: 04.11.2015.
- Cahn, Jean-David (2011): Versteckte Provenienzen, in: Schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.), Die UNESCO-Konvention 1970 und ihre Anwendung / Standortbestimmung und Perspektiven; Beiträge der Informations- und Austauschtagung vom 1. Juni 2010 in Bern. Zürich; St. Gallen: Dike, S. 97-103.
- Gimbrère, Sabine; Pronk, Tineke (1992): The Protection of Cultural Property: From UNESCO to the European Community with Special Reference to the Case of the Netherlands, in: Netherlands Yearbook of International Law, Bd. 23, S. 223-273.
- Gordon, John B. (1971): The UNESCO Convention on the Illicit Movement of Art Treasures, in: Harvard International Law Journal, Bd. 12, S. 537-556.
- Greenfield, Jeanette (1995): The Return of Cultural Treasures. 2. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press.
- Halsdorfer, Alice (2008): Privat- und kollisionsrechtliche Folgen der Verletzung von Kulturgüterschutznormen auf der Grundlage des UNESCO-Kulturgutübereinkommens 1970. Frankfurt am Main [u.a.]: Lang.
- ICPRCP (1978): Statutes of the Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation.
- ICPRCP (1982): Return and restitution of cultural property – a brief résumé (CLT/CH/4.82).
- ICPRCP (2010): Recommendations (CLT-2010/CONF.203/COM.16/5).
- ICPRCP (2010): Rules of procedure for mediation and conciliation in accordance with article 4 paragraph 1, of the Statutes of the ICPRCP (CLT-2010/CONF.203/COM.16/7).
- ICPRCP (2014): Recommendations and Decision (ICPRCP/14/19.COM/8).
- Jenschke, Christoff (2005): Der völkerrechtliche Rückgabeanspruch auf in Kriegszeiten widerrechtlich verbrachte Kulturgüter. Berlin: Duncker und Humblot.
- Lee, Keun-Gwan (2012): An Overview of the Implementation of the 1970 Convention in Asia. Report to be presented at the Second Meeting of States Parties to the 1970 Convention. Paris, UNESCO Headquarters, 20-21 June 2012, <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/articles-by-experts> (Abruf vom 20.01.2015).
- Lehman, Jennifer N. (1997): The continued struggle with stolen cultural property: the Hague Convention, the UNESCO Convention, and the UNIDROIT Draft Convention, in: Arizona Journal of International and Comparative Law, Bd. 14, S. 527-549.
- Manacorda, Stefano; Chappell, Duncan (2011): Crime in the Art and Antiquities World. Heidelberg: Springer.

- Odendahl, Kerstin (2005): Kulturgüterschutz / Entwicklung, Struktur und Dogmatik eines ebenenübergreifenden Normensystems. Tübingen: Mohr Siebeck.
- O'Keefe, Patrick J. (2007): Commentary on the 1970 UNESCO Convention. 2. Aufl., Leicester: Institute of Art and Law.
- Planche, Edouard (2011): Die UNESCO-Konvention von 1970: Anwendung auf internationaler Ebene, in: Schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.), Die UNESCO-Konvention 1970 und ihre Anwendung / Standortbestimmung und Perspektiven; Beiträge der Informations- und Austauschtagung vom 1. Juni 2010 in Bern. Zürich; St. Gallen: Dike, S. 15-25.
- Podesta, Janene M. (2008): Saving culture, but passing the buck: How the 1970 UNESCO Convention undermines its goals by unduly targeting market nations, in: Cardozo Journal of International and Comparative Law, Bd. 16, S. 457-491.
- Prott, Lyndel V. (2011): The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property: The 1970 Convention: Past and Future, 15–16 March 2011, in: International Journal of Cultural Property, Bd. 18 (4), S. 437-442.
- Prott, Lyndel V. (2012): Strengths and Weaknesses of the 1970 Convention: An Evaluation 40 years after its adoption. Background paper for participants in the Second Meeting of States Parties to the 1970 Convention. Second edition. Paris, UNESCO Headquarters, 20-21 June 2012, <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/articles-by-experts> (Abruf vom 20.01.2015).
- Radloff, Jörn (2013): Kulturgüterrecht / unter besonderer Berücksichtigung der Außenhandelsbeschränkungen und Mitnahmeverbote von Kunst- und Kulturgut in Privateigentum. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schorlemer, Sabine von (1992): Internationaler Kulturgüterschutz: Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt / von Sabine von Schorlemer. Berlin: Duncker und Humblot.
- Shyllon, Folarin (2012): Second Meeting of the States Parties to the 1970 UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, in: International Journal of Cultural Property, Bd. 19, S. 585-587.
- Stamatoudi, Irini A. (2011): Cultural Property Law and Restitution: A Commentary to International Conventions and European Union Law. Cheltenham [u.a.]: Edward Elgar Publishing.
- Torsen, Molly A. (2005): Fine Art in Dark Corners: Goals and Realities of International Cultural Property Protection, in: The Journal of Arts Management, Law, and Society, Bd. 35 (2), S. 89-107.
- UNESCO (1945): Verfassung der UNESCO, geändert am 01.11.2001.
- UNESCO (1970): Übereinkommen über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut.
- UNESCO (1983): Konsultation zu illegalem Handel mit Kulturgut, Preparation of proposals for strengthening action, at the national and international levels, to combat more effectively illicit traffic of cultural property (CLT/CH/CS.51/3).
- UNESCO (1986): Standard Form Concerning Requests for Return or Restitution, <http://portal.unesco.org/culture/fr/files/24701/11032757403formef.pdf/formef.pdf> (Abruf vom 20.01.2015).

UNESCO (1999): International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property.

UNESCO (2006): Division of Cultural Heritage, Legal and Practical Measures Against Illicit Trafficking in Cultural Property: UNESCO Handbook (CLT/CH/INS-06/22).

UNESCO (2012): Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, Proposals concerning the follow-up on the implementation of the Convention (C70/12/2.MSP/6).

UNESCO (2012): Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, Proposals for strategies to improve the implementation of the 1970 Convention (C70/12/2.MSP/INF.2).

UNESCO (2012): Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, Report of the Secretariat (C70/12/2.MSP/5).

UNESCO (2012): Vertragsstaatenkonferenz zur UNESCO-Konvention von 1970, Rules of Procedure.

UNESCO (2013): Beratender Ausschuss (Subsidiary Committee of the Meeting of States Parties to the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Cultural Property), Decisions and recommendations (C70/13/1.SC/Decisions).

UNESCO (2013): Beratender Ausschuss, Rules of Procedure of the Subsidiary Committee.

UNESCO (2013): Sondersitzung der Vertragsstaatenkonferenz (Extraordinary meeting of States Parties to the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property), Dokumentation (C70/13/Extra.MSP/Rapport).

UNESCO (2014): Beratender Ausschuss, Decisions (C70/14/2.SC/Decisions).

UNESCO (2014): Beratender Ausschuss, Draft Operational Guidelines as approved by 2.SC (C70/14/2.SC/5/Rev.).

UNESCO (2014): Restitution of Cultural Property, Return or Restitution Cases, www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/return-or-restitution-cases (Abruf vom 20.01.2015).

UNESCO (2015): Appell des UNESCO-Generaldirektors Amadou-Mahtar M'Bow, 1978, A Plea for the Restitution of an irreplaceable cultural Heritage to those who created it, <http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000346/034683eb.pdf> (Abruf vom 20.01.2015).

UNESCO Exekutivrat (1983): Committee on Conventions and Recommendations, Proposals for the implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (116 EX/CR/CLT/1).

UNESCO Exekutivrat (2002): Decisions adopted by the Executive Board at its 165th Session (165 EX).

UNESCO Exekutivrat (2005): Report by the Director-General on a strategy to facilitate the restitution of stolen or illicitly exported cultural property (171 EX/14).

UNESCO Exekutivrat (2009): Report by the Director-General on the preparation of a draft declaration of principles relating to cultural objects displaced in connection with the Second World War (181 EX/53).

UNESCO Exekutivrat (2011): Implementation of standard-setting instruments (187 EX/20).

UNESCO Generalkonferenz (1978): Reports of Member States (20C/84).

UNESCO Generalkonferenz (1978): Resolutionen (20C/Resolutions).

- UNESCO Generalkonferenz (1983): Proposals for the implementation of the convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (22C/93).
- UNESCO Generalkonferenz (1983): Resolutionen (22C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (1987): Resolutionen (24 C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (1989): Report by the ICPRCP (25 C/91).
- UNESCO Generalkonferenz (1995): Resolutionen (28 C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (2003): Resolutionen (32C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (2005): Cultural objects displaced in connection with the Second World War (33C/47).
- UNESCO Generalkonferenz (2005): Resolutionen (33 C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (2005): Strategy to facilitate the restitution of stolen or illicitly exported cultural property (33 C/46).
- UNESCO Generalkonferenz (2007): Resolutionen (34 C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (2011): Resolutionen (36C/Resolutions).
- UNESCO Generalkonferenz (2013): Report on the activities of the ICPRCP (37 C/REP/14).
- UNESCO Internal Oversight Service (2014): Evaluation Report on the 1970 Convention (IOS/EVS/PI/133REV.4).
- UNIDROIT (2014): Liste der Vertragsstaaten, www.unidroit.org/status-cp (Abruf vom 20.01.2015).
- Williams, Sharon A. (1984): Recent Developments in Restitution and Return of Cultural Property, in: The International Journal of Museum Management and Curatorship, Bd. 3, S. 117-129.